

Del control a la confianza y del hecho a sus causas: una propuesta de mejora a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en el marco de un gobierno digital

From control to trust and from the fact to its causes: A proposal to improve the National Policy for Integrity and the Fight against Corruption within the framework of a digital government

Orlando Sunción Espinoza*

Resumen

El presente ensayo tiene como objetivo presentar una mejora al diseño de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. La propuesta, plantea promover la integridad y la confianza a través de un arreglo tridimensional: instituciones, comportamiento y tecnología, así como la adopción de una lógica causa-efecto que permita identificar los puntos donde se genera corrupción o inconducta funcional, para establecer allí soluciones específicas basadas en el uso de tecnologías digitales. Como metodología, se realizó un mapeo de actores relevantes en la política y de sus roles específicos en la lucha contra la corrupción. Asimismo, se revisaron propuestas

* Administrador de carrera. Perteneció a la IV Promoción de Gerentes Públicos. Magíster en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública y Diploma en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Posgrado en Gestión Estratégica de las Contrataciones y Adquisiciones Públicas por la Universidad de Lima, diplomado en Comercio Exterior por la Pontificia Universidad Católica del Perú y especialización en Presupuesto Público por la Escuela Nacional de Control. Actualmente, presta servicios en el Instituto Nacional de Salud del Niño – San Borja. Profesor de maestría de la Universidad Nacional del Centro del Perú, de posgrado de la Universidad Continental. Correo electrónico: orlando.suncion@pucp.pe

anticorrupción del Foro Económico Internacional y del Banco Mundial, que coinciden en la importancia de la integridad y la confianza en las iniciativas anticorrupción, además del uso de las tecnologías digitales para promoverla o inducirla. Finalmente, se revisa una intervención focalizada realizada en 2021 que muestra la factibilidad del modelo, su bajo costo-beneficio y su contribución a la implementación de soluciones específicas contra la corrupción, aun cuando estas se promuevan desde niveles medios de responsabilidad.

Palabras clave: Anticorrupción, políticas públicas, gobierno digital, confianza, integridad.

Abstract

The objective of this study is to present a proposal to improve the design of the National Integrity and Anti-Corruption Policy. What is proposed is to promote integrity and trust through a three-dimensional arrangement (institutions, behavior, and technology), as well as the adoption of a cause-effect logic, which allows identifying the points where corruption or functional misconduct is generated, to establish in there, specific solutions based on the use of digital technologies. The mapping of relevant actors in politics and their specific roles in the fight against corruption was carried out as a methodology. Likewise, the anti-corruption initiatives of the International Economic Forum and the World Bank were reviewed, which agree on the importance of integrity and trust in anti-corruption initiatives in addition to the use of digital technologies to promote or induce it. Finally, a focused intervention carried out in 2021 is reviewed, which demonstrates the feasibility of the model, its low cost-benefit, and its contribution to the implementation of specific solutions against corruption, even when promoted from medium levels of responsibility.

Keywords: Anticorruption, public policies, digital government, trust, integrity.

Introducción

La lucha contra la corrupción es uno de los importantes desafíos que enfrentan los gobiernos en la actualidad y está relacionada directamente con el desarrollo sostenible y la buena gobernanza. Un país con elevados niveles de corrupción, posiblemente también esté enfrentando problemas de abuso de poder, crisis institucional, debilidad de los marcos legales, impunidad u otros, que eventualmente afectarán al ciudadano por cuanto la corrupción, finalmente, termina debilitando la capacidad de los gobiernos para garantizar sus derechos.

Falta de veracidad en declaraciones juradas presentadas para contratar con el Estado, creación no autorizada de perfiles de usuario SIAF o pagos irregulares con recursos del Estado, son solo algunas de las actividades identificadas por la Contraloría General de la República en lo que va de este año vinculadas a hechos de corrupción, en una aparente falta ética de los responsables de conducir estos procedimientos, tanto como de los que tienen a cargo su supervisión.

En el Perú, la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que tiene soporte legal en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158, 2007) y en la Vigésimo Sexta Política de Estado, “Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas” (Acuerdo Nacional, 2016, p. 21). También, es una Política Nacional de cumplimiento obligatorio, cuyos ejes y objetivos se desarrollan en el texto de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017, p. 57), que incorpora para estos fines a diversos actores de los sectores público y privado, delineándose así el sistema anticorrupción.

Resulta contradictorio, que en tanto los indicadores de cumplimiento de dicho plan muestran cifras óptimas de desempeño; haya de otro lado una muy desfavorable percepción de la ciudadanía respecto a los niveles de corrupción en el país que además, en promedio, viene experimentando desde finales de los noventa, un descenso constante en el Índice de Percepción de la Corrupción (Proética, 2021), evidenciando más allá de las cifras mostradas en las memorias anuales, que existe en realidad un serio déficit de implementación.

En ese escenario, iniciativas para luchar contra la corrupción están aportando en diversos lugares del mundo la evidencia de que los modelos orientados a identificar y castigar la corrupción, por sí mismos, ya no están siendo tan eficaces o suficientes, para estos fines bajo el paradigma de una sociedad cada vez más digitalizada y basada en información; y en cambio, la integridad y la confianza, impulsadas por el uso de esas tecnologías, está dando resultados alentadores de mejor desempeño (CAF, forthcoming 2022; Gallego, 2021; Rustiarini, 2019; World Bank, 2020a, 2020b; 2016) (citado en Santiso, 2022).

Nuestra Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, contempla tres ejes de acción: capacidad preventiva, identificación de riesgos y capacidad sancionadora, de los cuales derivan sus objetivos de política (Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, 2017). El modelo, que ha aportado al fortalecimiento de aspectos como la institucionalidad o el comportamiento, aún

tiene dificultades para generar o inducir integridad y confianza; aspectos que se reflejan en las bajas posiciones alcanzadas en el ranking de corrupción gubernamental, tanto como en el índice de percepción de la corrupción¹.

El escenario actual generado por la pandemia es oportuno para revisar nuestra política anticorrupción, e incorporar estas dimensiones en un marco institucional de gobierno digital que actualmente no está presente en su diseño, pero que permitiría adoptar soluciones concretas que aporten valor público empleando el enorme potencial de las tecnologías digitales como aliadas en la lucha contra la corrupción.

1. La política nacional anticorrupción: eficiente pero no eficaz

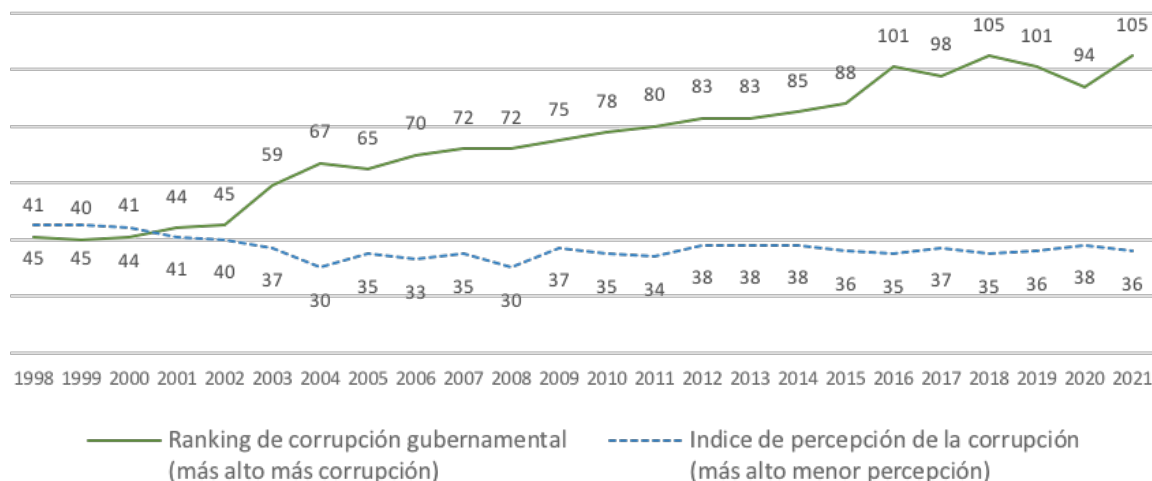
Lahera (2006) plantea que el déficit de implementación de las políticas públicas no es sino la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevinientes o inesperados. En nuestro caso, el Informe de seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021, actualizado al 2020, muestra que “El primer eje, Capacidad preventiva del Estado frente a la corrupción, alcanzó 59% de cumplimiento; el segundo eje, Identificación y gestión de riesgos, 52%; y, el tercero, Capacidad sancionadora del Estado frente a la corrupción, 67% de cumplimiento” (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción [CAN], 2021, p.4).

Por su parte, el número de servidores públicos con inhabilitación o suspensión temporal se ha venido incrementando sostenidamente desde el 2013 (Díaz, 2019), en tanto que según el Informe Ejecutivo de Gestión 2020 de la Contraloría General de la República (2021a), ese año se realizaron 26 509 servicios de control previo, simultáneo y posterior en los tres niveles de gobierno, superándose ampliamente las 15 060 actividades programadas en el Plan Nacional de Control 2020 Modificado, debido a la pandemia.

Aun con estos indicadores, cuando menos en el último cuarto de siglo, la percepción ciudadana de la corrupción no ha mejorado (Gráfico 1) y, asimismo, hemos venido descendiendo posiciones sostenidamente en el Índice de Percepción de la Corrupción, en cuya última medición Perú pasó del puesto 94 (2020) al 105 (2021) en un ranking de 180 países evaluados (Proética, 2021), lo que evidencia que los indicadores de eficiencia de las memorias institucionales no necesariamente reflejan una implementación eficaz de la política anticorrupción.

1 World Economic Forum (2018) también ha establecido la correlación que hay entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de confianza, como se menciona en “The Future of Trust and Integrity. Partnering Against Corruption Initiative”.

Gráfico 1
Percepción de la corrupción vs. Corrupción Gubernamental
1889 - 2021



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del *Índice de Percepción de la Corrupción*, obtenidos y tabulados por Datosmacro.com, 2021 (<https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/peru>)

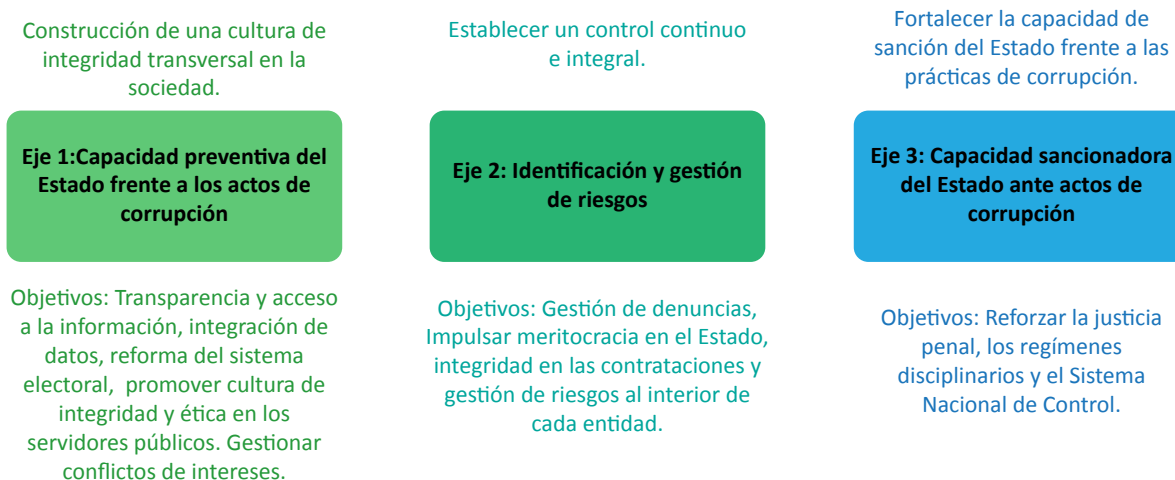
El texto ampliado de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra La Corrupción identifica resumidamente como causas de la corrupción las siguientes:

- Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción.
- Información desigual y no estandarizada sobre corrupción.
- Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local.
- Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana (prevención).
- Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción.
- Liderazgo orientado al cumplimiento de los aspectos normativos y no al cumplimiento de responsabilidades.
- Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales que se reflejan en los niveles de tolerancia de la población hacia los actos de corrupción (CAN, 2017, pp.46-47).

Y en respuesta a ello, se articulan tres ejes de política: prevenir los actos de corrupción, identificar y gestionar riesgos, y sancionar los actos de corrupción. Cada eje tiene objetivos específicos, como puede apreciarse en el Gráfico 2:

Gráfico 2

Ejes y objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de la *Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción* por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017. (<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n.pdf>)

El modelo —que tiene como objetivo general de política contar con instituciones transparentes e íntegras, así como garantizar la prevención y la sanción de la corrupción— deja de lado un aspecto fundamental para avanzar en ese sentido al no establecer una relación directa entre los actos de corrupción y sus causas. Por ello, aun cuando se identifique, procese y sancione a los responsables de estas acciones, subyacen los motivos que dan origen o permiten la inconducta funcional o el acto de corrupción. Es decir, no se identifica una cadena causal (si “x”, entonces “y”) que facilitaría adoptar soluciones específicas en aquellos puntos donde esta se genera.

Finalmente, el problema subsiste y, en conclusión, se mejoran los indicadores de implementación de la política, pero en realidad ella no se implementa.

Hasta antes de los setentas, se tenía como verdad irrefutable que un buen diseño de política era suficiente para que se logre sus objetivos en la práctica. Era la edad de oro del enfoque *top-down*, en el cual, en tanto decisión de la autoridad, la política era infalible y, por ello, si era ejecutada a cabalidad por los servidores públicos no tendría problemas para solucionar las demandas de la ciudadanía (Aguilar, 1993).

Pressman y Wildavsky, se encargaron de demostrar que tal argumento no era del todo cierto, evidenciando con profusos datos obtenidos en Oakland que, aun contándose con el mejor recurso

humano, suficiente presupuesto y un buen diseño, era posible que las políticas públicas no logren su finalidad. Su clásico estudio “Implementación: ¿Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland?” (1998), precisamente dio inicio a la primera generación de estudios sobre la *implementación* que fue incorporada como una nueva etapa en el ciclo de las políticas públicas, e identificó, entre otros hallazgos, la necesidad de establecer una relación causal que permita concretarlas.

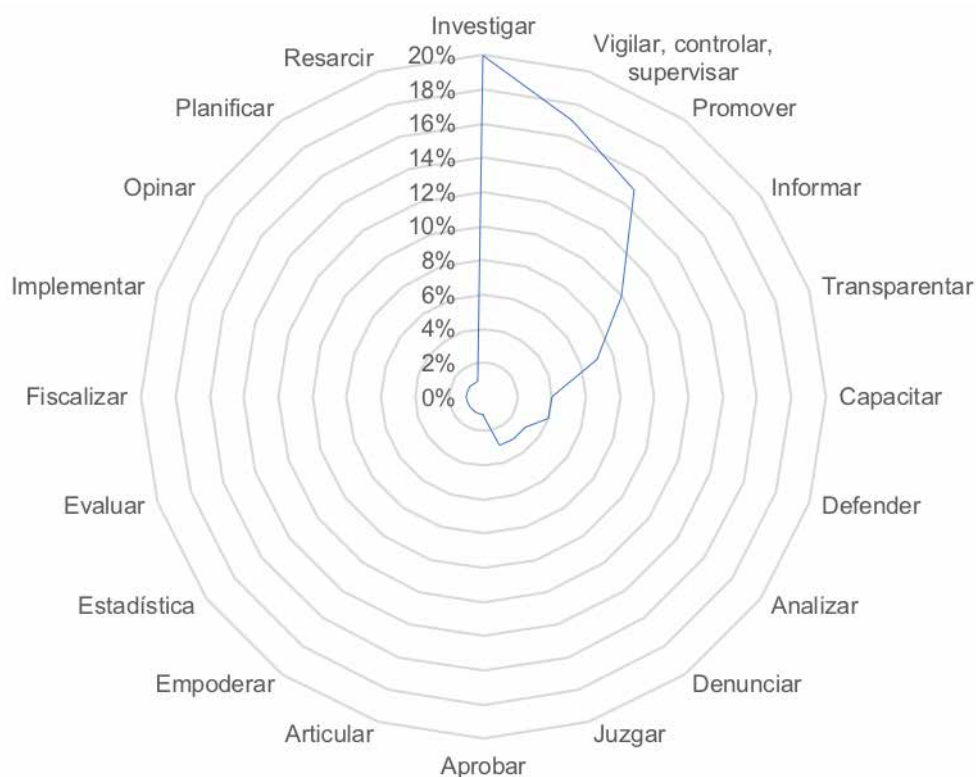
Nos referimos a una relación de causa y efecto que se repite a lo largo del proceso y que es necesario revisar continuamente para que no se detenga. En consecuencia, la falta de implementación sería atribuible a la falta de capacidad para enlazar el último eslabón con el siguiente en esta cadena causal hasta que se consigan los resultados deseados. Desde luego, según precisa Aguilar (1993), una condición para actuar en esa lógica es contar con una sólida teoría causal (“el problema público”) que relacione de la forma más precisa dicha relación causa-efecto, y con la menor intervención de instancias posibles. Algo que la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción no ha definido nítidamente.

Un segundo análisis de la política parte de su “Identificación de Actores”, que tomando como referencia a Rivero (2019) los clasifica en dos grupos: “actores que son parte de los acuerdos corruptos (corrupto-corruptor)” y “actores vinculados a la lucha contra la corrupción (prevención y sanción)”. Arreglo que muestra el rasgo predominantemente institucionalista de la política, que en respuesta a esa problemática, constituye lo que denomina “actores clave”, que son las diversas “entidades encargadas de la prevención, control, investigación, persecución y sanción de la corrupción, así como actores no públicos, entre ellos, el sector empresarial y la sociedad en general” (CAN, 2017, p.21).

Ese mismo rasgo, puede ser apreciado si agrupamos por afinidad los roles que tienen asignados los actores clave (Gráfico 3), donde se observará un pronunciado sesgo hacia actividades como el control, la supervisión, la investigación y la transparencia, tanto como una débil o casi inexistente presencia de actividades como la información, el análisis o la estadística, que son precisamente las que permitirían delinear la primera parte de la ecuación causa-efecto, e identificar los motivos que dan lugar a la corrupción y que desencadenan ese “proceso de causación” orientador del curso de acción “para realizar el acontecimiento esperado y aspirado por la política” (Aguilar, 1993). El siguiente gráfico muestra la incidencia porcentual de cada uno de esos roles con respecto del total (100%) de roles asignados (ver Anexo 1).

Gráfico 3

Roles asignados en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de la *Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción* por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2017 (<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupcion-C3%B3n.pdf>)

Otro aspecto remarcable en este análisis es que el diseño de la política no incorpora a actores relacionados con el Gobierno Digital, aun cuando éste se relaciona estrechamente con los ejes transversales de la modernización de la gestión pública (particularmente el Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico), y cuando, por lo menos a nivel macro, la correlación entre digitalización y anticorrupción ya está bien establecida (CAF, forthcoming 2022; Gallego, 2021; Rustiarini, 2019; World Bank, 2020a, 2020b; 2016) (citado en Santiso, 2022, p. 5).

Esta ausencia es sensible, por cuanto el marco de gobernanza que busca establecer el Gobierno Digital (cuyo objetivo es fortalecer y garantizar la transformación digital del país), puede proveer las condiciones y herramientas necesarias para adoptar el enfoque de cadena causal, lo que permitiría identificar los puntos donde se genera la corrupción o la inconducta funcional e implantar soluciones orientadas, entre otras medidas, a identificarla, limitarla o eliminarla, allí donde estas se generan.

Bajo una concepción weberiana, el actual modelo anticorrupción parece haber sido el más adecuado si consideramos que en la administración pública prevalece el cumplimiento encaminado a alcanzar las metas preestablecidas con la mayor eficiencia, donde todo debe estar bajo control para garantizar por igual los derechos de todos los ciudadanos, particularmente cuando hay de por medio manejo de recursos públicos.

Hablamos de un sistema burocrático que tiene entre sus principios el carácter legal de normas y reglas, la jerarquía de la autoridad y la rutina, así como los procedimientos estandarizados. Donde el soporte en medio físico ha sido una manera eficiente de mantener la integridad del sistema y la forma más racional posible de administrarnos y de sostener, en última instancia, el poder en nuestras sociedades democráticas; aunque en los últimos años el creciente uso de las tecnologías de la información y la comunicación está dejando atrás ese paradigma, impulsando la transformación digital de los gobiernos alrededor del mundo.

La crisis del coronavirus ha acelerado esa transformación social, política y económica, haciendo que los gobiernos, al intensificar sus esfuerzos para enfrentar la pandemia bajo condiciones de aislamiento social, hayan adoptado masivamente herramientas como el trabajo a distancia, las mesas de parte virtuales o los expedientes digitales, reconfigurando el trabajo en la administración pública bajo un estándar de datos abiertos, transparencia y descentralización de la información. Dadas esas condiciones, ahora es posible que el control y la sanción den espacio a la confianza para sostener juntos el paradigma de una gobernanza digital.

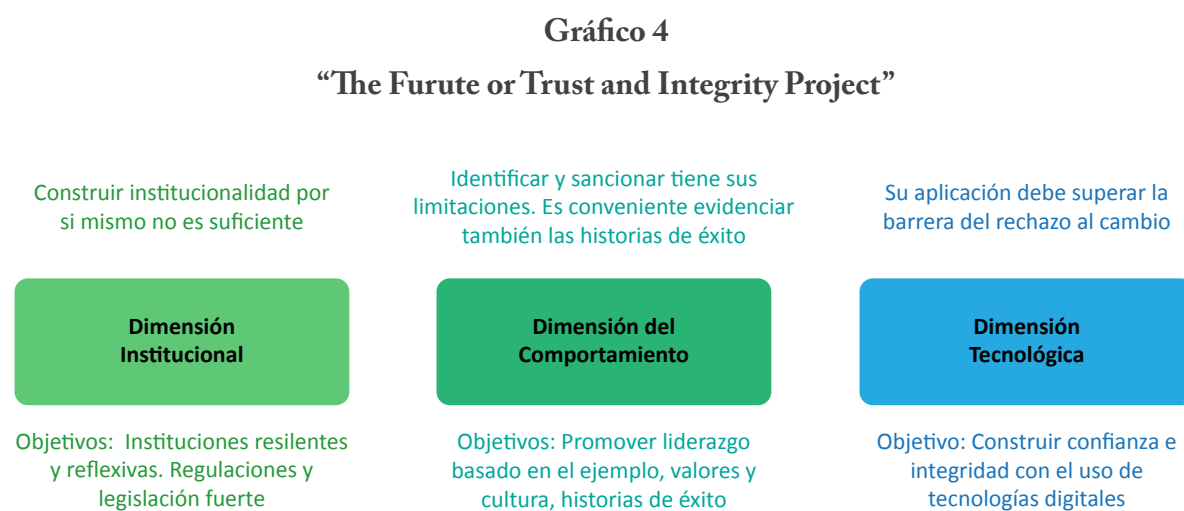
2. Integridad y confianza. Sin eufemismos: promoverlas o inducirlas

Mientras autores como Brioschi (2019), Ezquerro (2010), Bravo (2008), Nieto (1997) o Quiroz (2013) en el Perú han documentado la corrupción en todas sus dimensiones y matices, hay un aspecto que no ha variado en el tiempo, y es el hecho de que siempre está ligada a las personas y lo que éstas puedan hacer. Por ello, se reconoce que con mucha frecuencia el enfoque para enfrentar la corrupción está basado en identificar y sancionar la falta; sin embargo, algunas iniciativas plantean que ello no es suficiente² y que para alcanzar resultados significativos y sostenibles es necesario incorporar confianza e integridad (Santiso, 2022).

2 Quinteros (2022) identifica una relación similar en los delitos por violación sexual de menores, cuya población penal no obstante ser la segunda más numerosa en la actualidad, muestra una tendencia al aumento desde el 2017.

Lagarde (2018) comparte esta postura y sostiene que la corrupción alimenta y se alimenta de profundas crisis de confianza en la sociedad, algo que también comparte The Future of Trust and Integrity Project, una iniciativa del Foro Económico Mundial que resalta la correlación existente entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de confianza. Por tanto, cuando confianza e integridad están incorporados en los sistemas anticorrupción, se está en mejores condiciones de promover un entorno operativo predecible, que a su vez ayuda establecer reglas de conducta claras para todos los participantes (World Economic Forum, 2018).

El modelo del Banco Mundial (Gráfico 4), ha identificado tres dimensiones clave en la lucha contra la corrupción: la dimensión institucional, la del comportamiento y la dimensión tecnológica, las cuales tienen la capacidad de impulsar un cambio positivo en sistemas corruptos mientras construyen integridad y confianza.



Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de *The Future of Trust and Integrity* por World Economic Forum, 2018 (https://www3.weforum.org/docs/WEF_47529_The_Future_of_Trust_and_Integrity_report_2018.pdf)

La dimensión institucional se refiere a la presencia de regulación, legislación e instituciones sólidas que generen predictibilidad y reglas claras de modo que los ciudadanos, servidores públicos o empresarios encuentren condiciones óptimas para colaborar en la lucha contra la corrupción.

La segunda dimensión es la del comportamiento y el buen ejemplo, que en su sentido más amplio es considerado como un rasgo de importancia para promover la confianza e integridad al ubicar a las autoridades en el centro de las iniciativas anticorrupción, pues de su ejemplo y liderazgo fluye el respaldo necesario o voluntad política, si se prefiere, para enfrentar el problema

con más determinación, algo que cuando no está presente se refleja muy nítidamente en los índices de confianza ciudadana en sus instituciones y gobernantes (Ipsos, 2022).

Finalmente, se identifica la dimensión tecnológica debido a su importante potencial para construir confianza e integridad. Detectando, limitando e inclusive eliminando, a través del análisis de la información, algoritmos de aprendizaje, bloques de información en cadena y otras herramientas, las *red flags* que puedan identificarse en los procesos administrativos como potenciales fuentes de corrupción.

Lo apreciable de este modelo es que en cada una de sus dimensiones clave se busca construir confianza e integridad, sin que ello signifique abandonar la identificación y sanción de los actos de corrupción, que siguen siendo parte importante del modelo y, por cierto, como proponen Keefer y Roseth (2021), altamente disuasivas si se logra generar evidencia sistemática de la inconducta funcional, algo en lo cual las herramientas digitales y la digitalización de los procesos en el Estado pueden aportar muy eficazmente.

Ello implica que la construcción de la confianza y la integridad puede tener un abordaje más específico según el cual, sin eufemismos, si no es posible promoverlas, deben ser inducidas a través de sus cadenas causales con el empleo de los medios digitales disponibles y su capacidad para identificar actores, transacciones y patrones de conducta difícilmente detectables hasta ahora y, a partir de allí, diseñar soluciones específicas que la limiten o eliminen en aquellos puntos vulnerables a la corrupción.

3. Gobierno digital: la pieza faltante³

Aun cuando la correlación inversa entre digitalización y corrupción ya está bien establecida (Santiso, 2022), la causalidad de esa correlación no es del todo clara, particularmente en tipos más específicos de corrupción. Sin embargo, se está avanzando en esa dirección generando evidencia que permita el diseño de reformas cada vez más efectivas para enfrentarla en el marco de un gobierno digital. Plantear entonces, un modelo que nos permita combatir bajo estos términos la corrupción en todas sus formas no solo es ambicioso sino imposible.

3 Es pertinente precisar que el texto de la política hace efectivamente siete menciones a las **herramientas electrónicas**, en la mayoría de ellas acusando brechas de implementación o ausencia de estas. Dichas herramientas, como el correo o los catálogos electrónicos, facilitan o mejoran los procesos regulares ya establecidos o *back office* institucional. Sin embargo, en dicho texto no se hace ninguna mención de las **herramientas digitales**, que están basadas en el análisis de la información obtenida, a fin de generar algoritmos, predicciones o patrones de conducta que faciliten soluciones de valor público, más eficaces para enfrentar la corrupción.

Lo que es necesario en cambio, es rediseñar los roles en nuestra política anticorrupción asignando, con el empleo de herramientas digitales, instancias responsables de analizar e identificar objetivamente las causas directas de la inconducta funcional o el acto de corrupción; responsables de generar soluciones específicas en los puntos donde estos se originan; y responsables del seguimiento de la implementación de las soluciones.

En ese escenario, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital puede tener un rol estratégico en tanto articula al sector público, privado, la sociedad civil organizada, la academia y los ciudadanos en materia de gobierno digital, confianza digital y transformación digital del país, estableciendo las condiciones para esos fines.

No se afirma en modo alguno que la transformación digital sea la panacea contra la corrupción, pero sí que tiene el potencial de contenerla efectivamente. La experiencia enseña que, en muchos casos, el uso de la tecnología ha sido efectivo bajo la forma de externalidades positivas generadas por la adopción de soluciones que en principio no buscaban eliminar directamente la corrupción, pero de manera indirecta terminaban por limitarla al incorporar esas herramientas, como por ejemplo la adopción de medios digitales de pago, firmas electrónicas o la identificación biométrica, algo que fácilmente pueden impulsar las mismas entidades públicas con un enfoque de tipo *bottom-up*.

Incorporar la dimensión tecnológica como eje es el cambio más importante que debe adoptar la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra La Corrupción, pues bajo un estándar de datos abiertos, transparencia y descentralización de la información es posible generar o inducir integridad y confianza, apoyándonos en las posibilidades que desde hace varios años ofrecen las herramientas digitales.

Si revisamos el Índice de Corrupción 2021 de Transparencia Internacional, veremos que cinco de los diez países con menor percepción de corrupción también se sitúan entre los diez países más digitalizados del mundo y; por cierto, según el informe Democracy Index entre los diez mejor puntuados en cuanto a libertades civiles (Cámara, 2020; Transparency International, 2022; The Economist Intelligence, 2022).

Es sin duda una buena noticia, pues evidencia que como nunca antes en la historia de la humanidad, hoy contamos con la posibilidad real de poner en casilla a la corrupción induciendo

—cuando no creando— ese clima de confianza establecido sobre las bases de un gobierno digital y mucha transparencia.

Sin embargo, cabe estar advertidos. Adoptar procesos y soluciones digitales no es fácil y, aunque parece contraintuitivo, no tiene que ver con la tecnología. A decir verdad, esa es la parte fácil (Whitehouse, 2019). Quienes han tenido que ver con esta transformación en países que la han logrado exitosamente, coinciden en que la parte más difícil tiene que ver, fundamentalmente, con un cambio profundo de mentalidad, el *mindset* colectivo, si se prefiere un término más acorde con estos tiempos.

Veinte años han pasado desde que se promulgó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), casi diez desde que se incorporó en dicha norma el uso y desarrollo de tecnologías de la información y el concepto de “gobierno electrónico” (Ley N° 30039), y solo un par de años desde la creación del Sistema Nacional de Transformación Digital (Decreto de Urgencia N° 006-2020). Esa es la evidencia de que cambiar de paradigma es la parte más difícil. Y nos está costando mucho, literalmente.

Si logramos cambiar nuestra forma de pensar los procesos en el Estado, hacia una lógica digital, la transformación física será algo que puede lograrse en plazos relativamente cortos, debido al soporte técnico disponible actualmente (Whitehouse, 2019). La instalación de mesas de trámite virtual y la adopción del trabajo remoto en tiempo récord durante la etapa más dura de la pandemia son las evidencias de que es posible. También son evidencia de que cuando se quiere (o cuando no hay opción), se puede.

4. La revolución de las cosas pequeñas

Pongamos juntos todos los elementos revisados y veamos ahora en un caso real: cómo una intervención focalizada que relaciona la cadena causal y el uso de herramientas digitales puede inducir confianza e integridad abordando un hecho de corrupción. Revisemos también el costo-beneficio de esta intervención y el alcance que puede llegar a tener aun cuando es impulsada desde niveles medios de responsabilidad.

En setiembre del 2021, diversos informes de control específico de la Contraloría General de la República dieron cuenta de transacciones fraudulentas, consistentes en “pagos fantasma” realizados en nueve municipalidades y gobiernos regionales del país, que involucraban a esa

fecha la suma de S/ 35.8 millones transferidos a terceros sin vínculo laboral alguno con las instituciones involucradas (Contraloría General de la República, 2021b).

Gutiérrez (2021) precisa que en los casos investigados, debido a deficiencias de control interno y falta de supervisión en el uso del SIAF, se crearon cuentas de usuario ficticias y se realizaron pagos a través de dicho sistema por contrataciones no realizadas. Los informes de control específico elaborados llegaron, entre otras conclusiones, a las siguientes:

- Los servidores involucrados estaban formalmente designados. Algunos para hacer pagos, otros para crear usuarios en el SIAF.
- Algunos servidores pertenecían a la entidad, otros al MEF.
- Podían crearse cuentas de usuario prescindiendo de una identificación para ese fin.
- Los usuarios autorizados podían compartir sus contraseñas con terceros, quienes con dichas credenciales realizaban transacciones en el SIAF, entre ellos, “pagos fantasma”.
- Algunos de estos usuarios alegan que sus identidades fueron suplantadas, aunque no han podido probarlo.
- El monto de los pagos irregulares hasta ahora bordea los 36 millones de soles.
- Se ha evidenciado falta de control interno y de supervisión, por ejemplo, no dando de baja a usuarios que ya no laboraban en la institución.

Esta información una vez corroborada, sin duda permitirá identificar a los probables involucrados, establecer las responsabilidades y eventualmente, luego del procedimiento correspondiente, disponer las sanciones a que hubiere lugar. Sin embargo, en su mayoría, estos hallazgos no solucionan el problema subyacente de corrupción y posiblemente generen nueve diferentes tipos de acción correctiva (una por cada entidad en la que se realizó el servicio de control específico), considerando que la responsabilidad de mitigar las deficiencias la tiene el titular de cada entidad.

Lo que se necesita entonces es identificar la cadena causal entre el hecho de corrupción y su origen; y bajo esa perspectiva, en nuestro caso, resaltan dos hallazgos relevantes: a) que se haya podido prescindir de una identificación para crear una cuenta de usuario SIAF y b) que los usuarios hayan podido compartir sus claves de acceso al SIAF con usuarios no autorizados.

A continuación, ya identificado el origen del problema, se plantean las correspondientes preguntas de investigación: a) ¿por qué se pudieron crear cuentas de usuario SIAF ficticias prescindiendo de una identificación? y b) ¿por qué se procesaron claves de usuarios no autorizados en el SIAF?

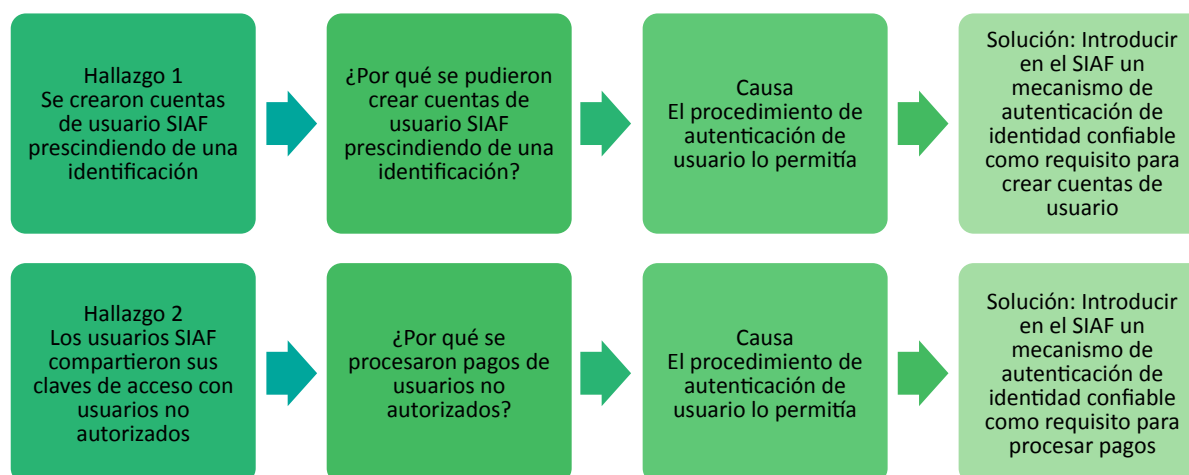
En ambos casos, la respuesta es bastante simple, aunque en sus más amplios términos, con grandes implicancias en la lucha contra la corrupción: *porque se podía*. O para ser más precisos, porque los procedimientos de validación de usuario, lo permitían.

Identificada la vulnerabilidad del procedimiento de validación de usuarios, el área especializada del MEF realizó las modificaciones necesarias para mejorar la seguridad en las operaciones, entre ellas, la autenticación con DNI electrónico y clave SIAF-SP, así como el uso de claves dinámicas (Gutiérrez, 2021). Estas mejoras, por cierto, estaban contempladas en su Plan de Gobierno Digital 2021-2023 (Resolución Ministerial N° 065-2021-EF/44) y más específicamente en el proyecto estratégico P-015 de mejora del SIGA-SIAF.

A partir de estos cambios en el sistema, todos los responsables del giro deben identificarse vía un lector digital con su DNI electrónico, introducir su clave personal y luego una clave dinámica que llega a su correo y que es necesaria para completar el girado, que además se realizará ya no en el cliente SIAF, sino en web. En cuanto a los responsables de crear usuarios SIAF, no podrán realizar dicha acción sin un protocolo de identificación muy similar (Vílchez, 2021).

Gráfico 5

Establecimiento de las cadenas causales



Nota: Elaboración propia

Estamos hablando de una autenticación en tres pasos muy difícil de vulnerar, salvo que haya participación activa y, por tanto, consciente del servidor público —entregar su DNI electrónico, brindar sus claves personales y reenviar desde su correo electrónico la clave dinámica—, todo lo

cual deja un rastro digital único que puede ser verificable, individualizable y, de ser el caso, sirve como evidencia de dolo en la transacción.

Algo remarcable es que la solución en este caso es replicable (puede ser repetida en otras entidades donde se use el SIAF), uniforme (es una solución estándar que minimiza costos) y escalable (puede incorporar mejoras progresivas). Además, no se circunscribe a las entidades en las que se realizaron las acciones de control específico, sino que se ha extendido a toda la administración pública y, por tanto, en adelante ya no será posible esta forma de inconducta funcional, porque los mecanismos de identificación del SIAF *ya no lo permiten*.

Como se puede apreciar, el uso de soluciones digitales genera/induce, un ambiente de confianza al acotar la actuación de las personas para que hagan lo correcto, limitando o incluso eliminando inconductas funcionales, ya que a través de estas tecnologías es posible individualizar las actuaciones de los servidores públicos y lograr una óptima trazabilidad de sus actividades. Adicionalmente, como proponen Keefer y Roseth (2021), resultan altamente disuasivas si se logra generar evidencia sistemática de la inconducta funcional, lo cual es un aporte importante en beneficio de un esquema sancionador más efectivo.

Por cierto, según el Plan de Gobierno Digital 2021-2023 (Resolución Ministerial N° 065-2021-EF/44), los recursos destinados al proyecto estratégico P-015 de mejora del SIAF ascienden a S/ 47.9 millones, que además incluye la mejora del SIGA durante el periodo 2021 al 2023. Sin embargo, es muy posible que la solución adoptada en la plataforma del SIAF se haya logrado con solo una fracción de ese presupuesto.

Este monto, frente a los S/ 36 millones que tan solo en las entidades investigadas se habrían pagado irregularmente, otorgan un bajísimo costo-beneficio que no solo es local, sino que es transversal a toda la administración pública. Asimismo, permite el ahorro de recursos, ya que traslada la supervisión y el control a secciones muy específicas e identificables del proceso, entre ellas, al mismo SIAF que, como todo sistema informático, cuenta con mecanismos automáticos de auditoría y validación.

Determinar las responsabilidades y el daño patrimonial, tanto como establecer un ambiente de control, es importante. Pero avanzar hacia la búsqueda de una solución eficaz que no solo mitigue el problema es mejor. Si logramos identificar correctamente el hecho generador de la corrupción,

el siguiente eslabón en la cadena causal es preguntarnos: ¿Qué hacer para que esto no ocurra?, y desarrollar a continuación, la respuesta: *Hacer que no se pueda* (si no “x” entonces no “y”).

Y hacer *que no se pueda* (o que se pueda, dependiendo del proceso), es factible con el uso de las herramientas que ponen a nuestra disposición los medios digitales. También es más eficaz y costo-beneficioso que solo controlar, identificar y sancionar.

Mientras el gobierno digital llegue a buen puerto, tiene mucho sentido cambiar nuestra perspectiva e identificar qué procesos son críticos y/o vulnerables a la corrupción (colas, servicios de paga, contrataciones, cadena de pagos, etc.) y qué procesos pueden favorecer indirectamente a una mejor trazabilidad de estas actividades (sistemas de gestión documental, mesas de trámite en línea, firmas digitales, identificación biométrica, medios de pago en línea, etc.), para impulsar la transformación digital de la lucha contra la corrupción desde las mismas entidades públicas.

Muchas de estas herramientas, como el Sistema de Gestión Documental (SGD) de la ONPE, son de código abierto y pueden ser obtenidas gratuitamente. Algunas otras, como los Point of Sale (POS) y las pasarelas de pago en línea, son sumamente económicas y están disponibles en el mercado de acuerdo a nuestras necesidades.

Bajo este enfoque, nuestras entidades pasarán de ser actores que son parte de los acuerdos corruptos a ser actores que participan activamente en la construcción de esa confianza e integridad que hoy por hoy es la forma más sostenible de emplazar a la corrupción.

Conclusiones

1. Cuando menos en el último cuarto de siglo, la percepción ciudadana respecto a la corrupción no ha mejorado y, en ese mismo periodo, hemos venido descendiendo posiciones sostenidamente en el ranking de corrupción gubernamental, lo que evidencia que los indicadores de cumplimiento de los objetivos de la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción no necesariamente reflejan una implementación eficaz.
2. El diseño de dicha política no contempla el establecimiento de una relación directa entre el acto de corrupción y sus causas, de modo que aun cuando se identifique, procese y sancione a los responsables, subyacen los motivos que dan origen o permiten la conducta funcional o el acto de corrupción; es decir, no se identifica la cadena causal (si “x”, entonces

- “y”) que facilitaría adoptar soluciones específicas en aquellos puntos donde estas se generan.
3. Tomando como referencia a Rivero (2019), la política anticorrupción identifica dos grupos de actores: “actores que son parte de los acuerdos corruptos (corrupto-corrupción)” y “actores vinculados a la lucha contra la corrupción (prevención y sanción)”, aspecto que de por sí muestra su rasgo predominantemente institucionalista.
 4. Los roles que tienen asignados esos actores muestran un pronunciado sesgo hacia actividades como el control, la supervisión, la investigación y la transparencia, tanto como una débil o casi inexistente presencia de actividades como la información, el análisis o la estadística, que son precisamente las que permitirían delinear la primera parte de la ecuación causa-efecto
 5. Otro aspecto remarcable del análisis es el apartado “Identificación de actores” de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que no contempla algún actor relacionado con el gobierno digital aun cuando en la actualidad, al menos a nivel macro, la correlación entre digitalización y anticorrupción está bien establecida.
 6. Diversos modelos en la actualidad resaltan la correlación que hay entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de confianza; por tanto, cuando confianza e integridad están incorporados en los sistemas anticorrupción se estará en mejores condiciones de promoverlas y de crear un entorno operativo predecible, que a su vez ayuda establecer reglas de conducta claras para ese fin.
 7. El modelo que propone el Foro Económico Mundial contempla tres dimensiones clave en la lucha contra la corrupción: la dimensión institucional, la del comportamiento y la dimensión tecnológica y en ese sentido, lo que se propone con base en dicho modelo es rediseñar los roles en nuestra política anticorrupción, asignando, con el empleo de herramientas digitales, instancias responsables de analizar e identificar objetivamente las causas directas de la inconducta funcional o el acto de corrupción, responsables de generar soluciones específicas en los puntos donde estos se originan y responsables del seguimiento de la implementación de las soluciones.
 8. La segunda propuesta es la incorporación de la dimensión tecnológica como el otro cambio importante que debe adoptarse, pues bajo un estándar de datos abiertos, transparencia y descentralización de la información es posible generar o inducir la confianza, apoyándose en las posibilidades que desde hace varios años ofrecen las herramientas digitales.
 9. La transformación de procesos y soluciones digitales no es fácil y, aunque parece algo contraintuitivo, no tiene que ver tanto con la tecnología sino con nuestra capacidad para cambiar nuestra forma de pensar los procesos en el Estado con una lógica digital. Si se

- logra eso, la transformación física se podría lograr en plazos relativamente cortos, debido al soporte técnico disponible actualmente.
10. Experiencias en el Estado permiten apreciar que el uso de soluciones digitales genera/ induce un ambiente de confianza al acotar la actuación de las personas para que hagan lo correcto, limitando o incluso eliminando inconductas funcionales, ya que a través de estas tecnologías es posible individualizar las actuaciones de los servidores públicos y lograr una óptima trazabilidad de sus actividades.
 11. La revisión de una intervención focalizada llevada a cabo en el 2021 demuestra la factibilidad del modelo, el muy bajo costo-beneficio de la intervención y el alcance que puede llegar a tener, aun cuando sea impulsada desde niveles medios de responsabilidad.
 12. Algo remarcable es que en algunos casos estas soluciones son replicables (pueden ser repetidas en otras entidades), uniformes (son una solución estándar que minimiza costos) y escalables (puede incorporar mejoras progresivas), así que no se circunscriben a unas pocas entidades, sino que se pueden extender a toda la administración pública.

Referencias

- Acuerdo Nacional (2016). *Políticas de Estado y planes de gobierno 2016-2021* http://acuertonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/Políticas-de-Estado-y-Planes-de-Gobierno-2016_2021.pdf
- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Fondo de Cultura Económica. Miguel Ángel Porrúa.
- Bravo, G. (2008). *La corrupción en el mundo romano*. Signifer Libros.
- Brioschi, C. (2019). *Breve historia de la corrupción: De la Antigüedad a nuestros días*. Taurus.
- Cámara, N. (2020). *DiGiX 2020 Update: A Multidimensional Index of Digitization* https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2020/11/DiGiX_2020_Update_A_Multidimensional_Index_of_Digitization.pdf
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - CAN (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n.pdf>
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. (8 de marzo de 2021). *Seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021: Informe* <https://www.gob.pe/es/i/1745439>

- Contraloría General de la República. (2021a). *Informe Ejecutivo de Gestión 2020: Memoria institucional*. [https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe Ejecutivo de Gestion 2020.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe_Ejecutivo_de_Gestion_2020.pdf)
- Contraloría General de la República. (21 de setiembre de 2021b). “Pagos fanstasma” identificados por Contraloría suman casi S/36 Millones. <https://www.gob.pe/es/n/523898>
- Datosmacro.com. (2022). *Perú - Índice de Percepción de la Corrupción*. <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/peru>
- Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital. (09 de enero de 2020). <https://www.gob.pe/es/l/395320>
- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción. (14 de setiembre de 2017). [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1016123/DS N 092-2017-PCM.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1016123/DS_N_092-2017-PCM.pdf)
- Díaz, C. (25 de abril de 2019). *Tenemos cerca de 4.500 funcionarios o servidores sancionados de manera definitiva*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/1176/afirmacion-de-vicecontralor-de-que-hay-4500-funcionarios-sancionados-es-cierta>
- Ezquerria, A. (2010). *El Duque de Lerma. Corrupción y desmoralización en la España del siglo XVII*. La Esfera de los Libros
- Gutiérrez, M. (9 de octubre de 2021). *Malos funcionarios robaron millones al estado por falta de supervisión en el uso del SLAF*. Convoca.pe. <https://convoca.pe/agenda-propia/malos-funcionarios-robaron-millones-al-estado-por-falta-de-supervision-en-el-uso-del>
- Ipsos (19 de febrero de 2022). *Estudio de opinión para Lampadía: Informe de resultados [Diapositiva de PowerPoint]*. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-02/Encuesta%20Ipsos%20para%20Lampadia%20febrero%202022%20Principales%20resultados..pdf>
- Keefer, P. y Roseth, B. (junio de 2021). *Frenando la gran corrupción en la contratación de servicios públicos: Lecciones de un estudio piloto del Programa de Alimentación Escolar en Colombia (IDB-WP-1160)*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gran-corrupcion-en-la-contratacion-de-servicios-publicos-lecciones-de-un-estudio-piloto-en-Colombia.pdf>
- Lagarde, C. (2018). *There's a reason for the lack of trust in government and business: corruption*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/07/theres-a-reason-for-the-lack-of-trust-in-government-and-business-corruption>
- Lahera, E. (junio de 2006). *Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?* *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 35, 1-10 <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533667002.pdf>

- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. (30 de enero de 2002). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27658.pdf>
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (20 de diciembre de 2007). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Ley N° 30039, Ley que modifica la Ley 27658. (7 de junio de 2013). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30039.pdf>
- Nieto, A. (1997). *La corrupción en la España democrática*. Ariel.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Proética. (2021). *Perú sufre nuevo deterioro en el Índice de Percepción de Corrupción 2021 de Transparencia Internacional*. <https://www.proetica.org.pe/noticias/peru-sufre-nuevo-deterioro-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion-2021-de-transparencia-internacional/>
- Quinteros, V. (2022). *Un doloroso balance: Lo que las cifras nos dicen sobre el abuso sexual de menores en el Perú*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/3442/un-doloroso-balance-lo-que-las-cifras-dicen-sobre-el-abuso-de-menores>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la Corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Resolución Ministerial N° 065-2021-EF/44. (18 de febrero de 2021). Aprueba el Plan de Gobierno Digital del Ministerio de Economía y Finanzas 2021-2023. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-ministerial/25021-resolucion-ministerial-n-065-2021-ef-44/file>
- Rivero, R. (2019). *Corrupción, ¡La Gran Corrupción! Made in Perú (Primera Parte)*. https://issuu.com/raulriveroayllon/docs/ebook_corrupcion_la_gran_corrupcion
- Santiso, C. (January 2022). *Trust with integrity: Harnessing the integrity dividends of digital government for reducing corruption in developing countries (ST/ESA/2022/DWP/176)*. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wp176_2022.pdf
- The Economist Intelligence. (2022). *Democracy Index 2020: In sickness and in health? A report by the Economist Intelligence Unit*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>
- Transparency International. (2022). *Corruption Perceptions Index 2021*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

- Whitehouse, D. (2019). *Enabling e-government: Estonia's National Digital Advisor Marten Kaevats*. Global Government Forum. <https://www.globalgovernmentforum.com/enabling-e-government-estonias-national-digital-advisor-marten-kaevats/>
- World Economic Forum. (2018). *The Future of Trust and Integrity*. Partnering Against Corruption Initiative. https://www3.weforum.org/docs/WEF_47529_The_Future_of_Trust_and_Integrity_report_2018.pdf
- Vílchez, P. (7 de julio de 2021). *Operaciones de tesorería en el SLAF y los nuevos cambios* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=NWD-1Ub8ILY>

Anexo 1

Mapeo de actores de la Política de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Actores	Roles	Roles afines
Órganos de control superior		
Poder Judicial	Flexibilizar y agilizar el trámite de audiencias.	Juzgar
	Juzgar a los/las acusados/as con independencia, imparcialidad y rectitud.	Juzgar
	Proponerse metas e indicadores para la resolución de casos de corrupción, sistematizar y difundir jurisprudencia en la materia.	Planificar
	Controlar el proceso penal y generar estadística sobre el mismo.	Vigilar, controlar, supervisar
	Poner a disposición la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción.	Transparentar
	Generar información estadística de calidad sobre sus investigaciones.	Estadística
	Investigar la comisión de los delitos con eficacia y garantizar el respeto al debido proceso de los imputados.	Investigar
Ministerio Público	Proteger a los/las denunciantes y testigos de los delitos de corrupción.	Investigar
	Fundamentar debidamente las actividades probatorias en acusaciones ante el Poder Judicial.	Investigar
	Conducir la investigación del delito, actuando acorde con el ejercicio de sus funciones.	Investigar
	Coordinar con la Policía Nacional del Perú en el campo operativo.	Investigar
	Asistencia técnica a los actores involucrados para estructurar una correcta teoría del caso.	Investigar
	Poner a disposición la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción.	Transparentar

Actores	Roles	Roles afines
Contraloría General de la República	Sustentar los informes de control debidamente en juicio.	Vigilar, controlar, supervisar
	Desarrollar controles previos, simultáneos y posteriores en los organismos públicos.	Vigilar, controlar, supervisar
	Brindar información directa y oportuna de los actos de corrupción detectados al Ministerio Público.	Denunciar
	Intervención o acompañamiento (especializado) durante la investigación fiscal o juzgamiento de casos graves de corrupción de servidores/as civiles.	Investigar
	Poner a disposición de las instituciones vinculadas la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción	Transparentar
Otras entidades involucradas en la lucha y prevención de la corrupción		
Defensoría del Pueblo	Investigar por iniciativa propia o a solicitud de personas interesadas hechos o situaciones que podrían ser irregulares en la administración pública.	Investigar
	Elaborar informes sobre temas de su competencia (informes defensoriales).	Informar
	Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.	Vigilar, controlar, supervisar
	Intervenir en procesos constitucionales con la finalidad de defender los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional.	Defender
	Promover la firma, ratificación, adhesión y difusión de tratados internacionales sobre derechos humanos	Promover

Actores	Roles	Roles afines
Ministerios	Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.	Promover
	Coordinar las investigaciones administrativas sobre presuntos actos de corrupción.	Investigar
	Desarrollar buenas prácticas en prevención y sanción de la corrupción en sus correspondientes entidades.	Promover
	Hacer denuncias sustentadas de corrupción de servidores/as civiles.	Denunciar
	Poner a disposición su base de datos.	Transparentar
	Diseño conjunto y articulado de capacitación interinstitucional.	Capacitar
	La defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.	Defender
Congreso de la República	Realizar investigaciones sobre actos de la administración y autoridades del Estado, así como fiscalizar el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.	Investigar
	Fiscalizar la actuación funcional del contralor general de la república, defensor del pueblo y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.	Fiscalizar
	Control político de los ministros de Estado.	Vigilar, controlar, supervisar
Tribunal Constitucional	Solicitar los informes que estimen necesarios a los órganos de gobierno y de la administración, y requerir respuesta oportuna de ellos, así como solicitar información de los <i>amicus curiae</i> , si fuera el caso, que permita esclarecer aspectos especializados que puedan surgir del estudio de los actuados.	Investigar
Procuraduría Especializada en Delitos Anticorrupción	Defensa jurídica del Estado en procesos por delitos de corrupción.	Defender
	Coadyuvar con el esclarecimiento de los hechos constitutivos de delitos de corrupción.	Investigar
	Evaluar y requerir el pago de reparación civil de aquellos/as responsables por delitos de corrupción.	Resarcir

Actores	Roles	Roles afines
Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE)	Efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, respecto de los métodos de contratación contemplados en la Ley, salvo las excepciones previstas en el reglamento.	Vigilar, controlar, supervisar
	Efectuar acciones de supervisión a pedido de parte, de acuerdo a la normativa vigente.	Vigilar, controlar, supervisar
Consejo Nacional de la Magistratura	Evaluar la conducta e idoneidad de jueces y fiscales en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes, de los colegios y asociaciones de abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, y conceder una entrevista personal en cada caso.	Evaluar
	Investigar la actuación de vocales y fiscales supremos de oficio o a pedido de parte, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otros órganos.	Investigar
Unidad de Inteligencia Financiera	Analizar los reportes de operaciones sospechosas de lavado de activos vinculadas a presuntos actos de corrupción.	Analizar
	Fomentar la implementación del sistema para prevenir y detectar operaciones sospechosas del lavado de activos vinculadas a presuntos actos de corrupción.	Implementar
	Participar en las investigaciones conjuntas y prestar la asistencia técnica para detectar y denunciar la comisión de los delitos de corrupción, como delito precedente de lavado de activos.	Investigar
Entidades pertenecientes al nivel subnacional involucradas en la lucha anticorrupción		

Actores	Roles	Roles afines
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Promover prácticas del buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción que apoyen de manera efectiva las iniciativas de integración regional y desarrollar propuestas para avanzar en la descentralización del país.	Promover
	Trabajar en coordinación intra- e intergubernamental, con las asociaciones de otros niveles de gobierno, concertando y articulando políticas sectoriales y territoriales en materia anticorrupción.	Articular
	Empoderar a gobiernos regionales mediante el impulso y defensa del proceso de descentralización con énfasis en la promoción de la integridad pública.	Empoderar
Asociación de Municipalidades	Promover las prácticas del buen gobierno, transparencia y lucha contra la corrupción.	Promover
Gobiernos regionales	Promover el desarrollo de planes regionales anticorrupción, garantizando que los mismos se construyan de manera participativa.	Promover
	Promover la práctica de audiencias públicas orientadas a la rendición de cuentas.	Promover
	Transparentar los procesos de contrataciones de obras, servicios y bienes.	Transparentar
	Promover el desarrollo de capacidades para el diseño e implementación de estrategias de lucha contra la corrupción dentro de los gobiernos regionales.	Promover
	Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.	Vigilar, controlar, supervisar
	Aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades, el cual promueva la integridad y ética pública.	Aprobar
Gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales)	Promover los instrumentos de integridad y lucha contra la corrupción de manera concertada con la participación de la sociedad civil.	Promover
	Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.	Vigilar, controlar, supervisar

Actores	Roles	Roles afines
Entidades estatales aportantes de insumos en la lucha contra la corrupción		
Registro		
Nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec)	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)		
Superintendencia	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat)		
Superintendencia	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp)		
Superintendencia	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Instituto Nacional Penitenciario (INPE)		
Programa	Generar información especializada que respalde a los actores encargados de las materias preventivas y punitivas.	Informar
Programa Nacional de Bienes Incautados (Pronabi)		
Actores de la sociedad civil miembros de la Comisión de Alto Nivel		
Anticorrupción		
Asociación de Universidades del Perú	Fomentar la capacitación universitaria en temas de transparencia, integridad y ética pública, así como lo relacionado a la lucha contra la corrupción	Capacitar

Actores	Roles	Roles afines
Consejo Nacional para la Ética Pública (ProÉtica)	Vigilar y movilizar a la ciudadanía.	Vigilar, controlar, supervisar
	Seguir casos emblemáticos de corrupción.	Vigilar, controlar, supervisar
	Incidir en políticas públicas.	Vigilar, controlar, supervisar
	Capacitar en temática anticorrupción.	Capacitar
Gremios empresariales (Confiep, SIN, CCL)	Promover buenas prácticas gubernamentales y corporativas.	Promover
	Analizar y elaborar propuestas que contribuyan a reducir la participación de actores empresariales en casos de corrupción.	Analizar
	Impulsar códigos de conducta o ética que permitan la efectiva imposición de sanciones disuasorias por conductas antiéticas vinculadas a actos de corrupción.	Promover
Consejo de la Prensa Peruana	Emitir pronunciamientos públicos sobre casos o infracciones flagrantes a la ética e integridad, así como situaciones que afecten la libertad de prensa, que contribuyan a promover el respeto a los valores éticos en el periodismo peruano.	Opinar

Rol	Absoluto	Relativo
Investigar	14	20 %
Vigilar, controlar, supervisar	12	17 %
Promover	11	15 %
Informar	7	10 %
Transparentar	5	7 %
Capacitar	3	4 %
Defender	3	4 %
Analizar	2	3 %
Denunciar	2	3 %
Juzgar	2	3 %
Aprobar	1	1 %
Articular	1	1 %
Empoderar	1	1 %
Estadística	1	1 %
Evaluar	1	1 %
Fiscalizar	1	1 %
Implementar	1	1 %
Opinar	1	1 %
Planificar	1	1 %
Resarcir	1	1 %
Totales	71	100 %